Aboriginal Peoples, Self-Government and Constitutional Reform

Canada

Aboriginal Peoples, Self-Government, and Constitutional Reform

92-00759/

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. CP22-28/1991E

ISBN 0-662-19172-2

Copies disponibles en français

Table of Contents

Introduction 1

Canada's Aboriginal Peoples 3

The Three Groups 3
- (a) *Indians* 3
- (b) *Inuit* 3
- (c) *Métis* 3

History 3
- (a) *Indians* 4
- (b) *Inuit* 5
- (c) *Métis* 5

Aboriginal Peoples Today 5
- (a) *Geographic Distribution* 5
- (b) *Social and Economic Conditions* 6
- (c) *Organizations* 6

Current Legal Framework, Government Policies, and Initiatives 9

The Indian Act 9

Indian Community Self-Government Arrangements 10

Tripartite Self-Government Negotiations Respecting Off-Reserve Aboriginal Peoples 11

Inuit Self-Government Arrangements 11

The Native Agenda and The Royal Commission 12

The Aboriginal Constitutional Process: An Historic Overview 13

Section 35: An Important Beginning 13

Efforts to Entrench Aboriginal Self-Government: The First Ministers' Conferences 14

Issues to be Addressed 15

The Federal Government's Proposals 19

Conclusions 23

How to Participate 25

Introduction

This material provides basic background on aboriginal Canadians and an overview of the constitutional issues of fundamental concern to aboriginal peoples, including the issue of a right to self-government. The upcoming constitutional discussions present a unique opportunity to address these concerns and to clarify the relationships between aboriginal and non-aboriginal Canadians.

Since the earliest moments in the development of this nation, the relationship between Canada's first peoples and non-aboriginal Canadians and the sharing of land and resources have been major challenges. The important place of aboriginal peoples in the Canadian social fabric has too often been ignored.

Non-aboriginal Canadians have increasingly acknowledged, and deplored, the social, economic, and political inequities faced by the first peoples. Canadians have witnessed a significant new direction in government policy over the past two decades. Decision-making has increasingly been returned to aboriginal communities, many of which are now responsible for delivering their own programs and services. The land-related grievances of Indian people are being addressed, and the Government has increased funding for aboriginal programs. Whereas assimilationist tendencies characterized many of the past dealings with aboriginal peoples, most Canadians now recognize the need to strengthen the role and place of aboriginal people in Canada. In strengthening that place, Canadians acknowledge the commitment aboriginal peoples have to building a strong Canada for the future and the need for their full participation in Canadian society.

As Canadians engage in the current unity and constitutional discussions, the concerns and special circumstances of aboriginal peoples occupy a central place in the public mind. The reports of the Citizens' Forum on Canada's Future (the Spicer Commission) and of the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada (the Beaudoin-Edwards Committee) have told us that Canadians are concerned about aboriginal issues and believe that they must be addressed. Participants repeatedly called for more discussion and education.

Aboriginal leaders have stressed the need to work toward a common vision, recognizing that the constitutional protection of aboriginal rights is a part of that vision. They maintain that their people will not achieve social or political justice until their constitutional concerns are fully and adequately addressed.

The Government wishes to ensure that all Canadians are kept well-informed about aboriginal constitutional issues and are provided with the opportunity to participate in the discussions. It is important that all key issues be well understood, including the special place of aboriginal Canadians, their participation in the Canadian social,

economic, and political life, and their objective of achieving constitutional recognition of self-government.

Canada's Aboriginal Peoples

The Three Groups

The *Constitution Act, 1982* defines the aboriginal peoples of Canada as including "Indian, Inuit and Métis peoples". Although the Constitution itself does not provide any definition of Indian, Inuit, or Métis people, the following terminology has developed over the years.

(a) Indians

Status Indians: persons recorded as Indians in the *Indian Act* register; most registered Indians are members of an Indian band.

Non-Status Indians: persons who are of Indian ancestry and cultural affiliation, but who are not registered as Indians under the *Indian Act.*

Treaty Indians: persons who are registered members of, or can prove descent from, a band that signed a treaty. Most treaty Indians are also included in the Indian register as status Indians.

(b) Inuit

Persons descended from the indigenous people who inhabited the northernmost portions of the Northwest Territories, Quebec, and Labrador.

(c) Métis

Persons of mixed Indian and European ancestry, who distinguish themselves from Indians and Inuit. The two broad definitions of Métis that are most frequently referred to by governments and Métis organizations are:

- persons who are descendants of the Métis community that developed on the Prairies in the 1800s, and of individuals who received land grants and/or scrip under the *Manitoba Act, 1870* or the *Dominion Lands Act, 1879* (this definition is prominent in Western Canada); and
- any person of mixed Indian/non-Indian descent who identifies himself or herself as Métis and/or who has been accepted as Métis by the Métis community.

History

At the time Europeans arrived in the Americas, the aboriginal peoples had developed cultures and languages that varied as widely as the terrain that they inhabited. Most were nomadic tribes that followed the movements of wildlife in order to survive; however, some had established more-permanent settlements based on fishing or agriculture. Their cultures included spiritual beliefs, arts, language, government, and intertribal relations. Indians of the southeastern regions of Canada were the first to meet European traders and settlers.

As fur traders moved into unsettled areas, particularly in the West, liaisons between Europeans and natives led to the creation of an additional aboriginal group, the Métis. Mixing its European and native

heritage, this evolving group developed its own culture and a strong sense of community.

The Inuit in the northern regions of Canada developed a primarily sea-based culture that enabled them to prosper in the harsh Arctic climate. Their contact with Europeans was extremely limited until the whaling industry established camps in the north in the early 19th century.

Aboriginal cultures shared a deep spiritual relationship with the land, a relationship that continues to the present day.

Contact with the Europeans radically changed the Indian and Inuit ways of life. The rise of the fur trade in the 1700s resulted in the exposure of Indians to European technology, religion, and disease. The most significant aspect of the arrival of the Europeans was the need for land for the settlers who eventually followed the fur traders and missionaries. Colonial policy with respect to Indian land was established by the *Royal Proclamation* of 1763. In the Proclamation, which set out the boundaries of the newly acquired province of Quebec and those of the American colonies, Indian rights were more clearly defined. The Proclamation specifically reserved a large tract of land for the use of the Indians. Purchase or settlement of this land was forbidden without special leave from the Crown. Thereafter, it was government policy that, while title to the land mass of Canada was vested in the Crown, aboriginal peoples could continue to use and occupy the land. This right to land is often referred to as "Indian" or "aboriginal" title.

As westward settlement occurred both before and after Confederation, the Crown undertook treaty negotiations with Indian tribes who occupied the land. Most treaties speak of an exchange of undefined rights for defined rights or exclusive use of an area of land. As well as land rights, treaties often granted the right to use Crown lands for traditional activities such as hunting and fishing. In addition, historic treaties often included entitlement to other benefits, such as certain annuity payments and farming, hunting, and fishing equipment.

Before Confederation, the Crown and aboriginal peoples had also concluded several peace and friendship treaties and land cessions in the eastern part of the country.

The historical situation of the aboriginal peoples of Canada varies.

(a) Indians

In 1830, Indian settlement on reserves began under government trusteeship. There followed various efforts to protect and provide a framework to integrate aboriginal peoples into non-aboriginal society. These efforts included the passage in Upper and Lower Canada of specific laws to protect Indians and their lands.

At the time of Canadian Confederation, the *British North America Act, 1867* established federal jurisdiction over "Indians and lands reserved for Indians". On the basis of this legislative authority, the Canadian Parliament passed its first consolidated *Indian Act* a few years later. The Act is described in a later section of this paper.

In 1870, an order-in-council from Great Britain gave the Canadian Parliament full control of Rupert's Land and the North-West Territory. It also obliged Canada to provide compensation to Indians and Inuit in return for title to lands in the settlement area. Accordingly, the "numbered" post-Confederation treaties, covering most of Ontario, all of Manitoba, Saskatchewan, Alberta, portions of British Columbia, Yukon Territory, and the western part of the Northwest Territories, were concluded between 1871 and 1929.

(b) Inuit

Since the middle of the last century, Inuit contact with non-Inuit at trading posts and government establishments has resulted in permanent Inuit settlements. A Supreme Court ruling in 1939 confirmed that Parliament's jurisdiction over "Indians" under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* includes Inuit. However, Inuit were not included under the *Indian Act* and have been governed by laws of general application. The Inuit of northern Quebec have been governed since 1975 by the provisions of the James Bay and Northern Quebec Agreement.

In the 1950s, the federal government began to provide services and programs to this aboriginal population, particularly in the areas of housing, education, and health. In the particular case of the Northwest Territories, the federal government has now devolved a significant number of these responsibilities to the territorial government. The Inuit people play a primary role in most areas as northern institutions evolve.

(c) Métis

The Métis emerged most prominently in Western Canada, where they developed a unique culture and lifestyle. Over the years, they played a major role in the development of Canada's West, in particular the creation of the province of Manitoba.

The Métis rarely hold land collectively. However, in Alberta, Métis settlements were established under provincial law in 1938, and new provincial legislation was passed in 1990, providing for a secure land base in eight settlements, government financing for a fixed period, and local government structures. This model, exclusive to Alberta, affects approximately one tenth of the Métis population of that province.

The federal government has taken the position that the responsibility for Métis rests primarily with the provincial governments. However, in such areas as economic development, training, and housing, the federal government does provide programs accessible to all aboriginal peoples, including Métis.

Aboriginal Peoples Today

Canada's aboriginal peoples are very diverse. Among Canadian Indians there are ten major linguistic groups, some 58 languages, and six distinct cultural regions. The Inuit speak Inuktitut, within which regional variations are identifiable. Some Métis have developed and use a language called Michif.

The number of aboriginal peoples in Canada can be estimated from different sources. The 1990 Indian register estimates a status-Indian population of roughly 500,000. The Inuit population is approximately 35,000. The 1986 Census figures identify a Métis and non-status-Indian population of over 400,000, although this figure is generally considered to be conservative. In total, the aboriginal population would be approximately one million, about four percent of Canada's population.

In terms of age structure, the aboriginal population is younger than the general Canadian population. The aboriginal birth rate is also higher. This higher rate means that the proportion of aboriginal peoples in the Canadian population is expected to continue to increase.

(a) Geographic Distribution

Eighty-six percent of the status-Indian population is located in provinces west of Quebec and in the two territories. The provinces of Alberta, Saskatchewan, and Manitoba are home to approximately 42 percent of the total status-Indian population of Canada, with Ontario and British Columbia also

having significant numbers. Smaller but significant numbers of aboriginal peoples live in Quebec and the Atlantic provinces, often within well-established communities.

The Inuit generally live in settlements scattered along the coastlines of the Northwest Territories, northern Quebec, and Labrador.

Although Métis people have established communities in Ontario, British Columbia, Quebec, and the Atlantic provinces, they tend to be concentrated in the three Prairie provinces.

In the Northwest Territories aboriginal peoples are in the majority. Many of the past and current representatives elected to the territorial government are aboriginal Canadians.

In major urban centres such as Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary, Winnipeg, and Vancouver, aboriginal peoples represent a significant percentage of the total population.

(b) Social and Economic Conditions

The standard of living of many aboriginal peoples in Canada continues to lag far behind that of many other Canadians. There has been some improvement in recent years, but much more is required.

Aboriginal peoples' basic health and life expectancy remain significantly below those of the general population. However, over the 30 years preceding 1986, aboriginals' average life span increased by ten years to 63.8 years for males and to 71.0 years for females (compared with 73.0 years for males and 79.7 years for females in the overall Canadian population). Infant mortality of Indians declined from 82 deaths per thousand in 1960 to 17.2 deaths per thousand in 1986.

In education, Indian children are now staying in school longer, and the percentage of students remaining in school until the last year of high school increased from about 10 percent in 1969 to more than 40 percent in 1989. Over roughly this same period, the number of Indian students pursuing post-secondary education with federal assistance grew from 60 to 22,000. These increases can be attributed in part to the increase of band-operated schools, from 53 in 1976 to more than 300 at present.

Economic downturns, such as that of the early 1980s, seem to hit aboriginal peoples harder than other Canadians. In 1986, 14 percent of the aboriginal population was unemployed, twice the percentage for all of Canada. The rate of unemployment for aboriginals in rural and remote areas is significantly higher, often more than 50 percent. In recent years, there has been an increase in the percentage of aboriginal peoples considered to be in the workforce, but in 1986 it was still seven percent lower than for all Canadians. The lower percentage is due, in part, to aboriginals' participation in traditional activities such as hunting, fishing, and trapping.

A third of the entire housing stock for Indians on reserve was built in the last six years. Another third has been substantially renovated in that time. Further improvements are expected in that area. As well, in March 1991 the Government announced an expenditure of $275 million over six years to accelerate the provision of safe water and sewage services, which are not generally available on Indian reserves in northern areas.

Despite these improvements, more progress must be made before aboriginal groups reach the same socio-economic standards as enjoyed by other Canadians.

(c) Organizations

Increasingly, over the last 30 years, aboriginal peoples have redeveloped strong and effective political organizations and

institutions. They have assumed some control of the provision of services to their people.

On a national level, organizations representing Indians, Inuit, Métis, and non-status Indians were established in the early 1970s. These groups were involved in the process that led to the entrenchment of existing aboriginal and treaty rights in the *Constitution Act, 1982*. Local, regional, and national organizations have also been active in a wide range of activities. For example, their work has resulted in ongoing negotiation and settlement of many specific and comprehensive land claims throughout the country. Aboriginal involvement in the current constitutional discussions continues through these organizations.

Current Legal Framework, Government Policies, and Initiatives

The preceding chapter of this paper provided some background about aboriginal Canadians from the time of first contact with European societies. In order to understand the discussions and appreciate aboriginal aspirations for constitutional recognition of a right to self-government, it is also important to have some understanding of the legal framework under which aboriginal Canadians currently live. It is, in large part, this framework that governs their relationship with the federal and provincial governments.

To that end, this chapter first provides a brief sketch of the *Indian Act*, which is the central piece of legislation governing Indian life, and then outlines some of the government policies that have attempted to accommodate aboriginal peoples' desires for greater autonomy over their lives and communities within the existing constitutional framework.

The Indian Act

The *Constitution Act, 1867* gives the federal government legislative authority with respect to Indians and lands reserved for Indians. Over the years, Parliament has exercised this legislative authority through various Indian Acts, the first having been enacted in 1876. One of the sections of the 1876 Act provided for what was called "enfranchisement", a concept that reflected the assimilationist tendencies of the government of the day. Enfranchisement was a process whereby an Indian person could acquire certain rights then only available to non-Indian Canadians — the right to vote, for example — but was required to give up his or her Indian status and the special rights that status entailed. Indeed, a 1933 amendment to the Act compelled enfranchisement and the consequent loss of Indian status in certain circumstances, such as service in the Canadian Armed Forces.

The current Act dates from 1951 and still reflects, in large measure, the paternalistic relationship of the last century between the Crown and Indian people. The Act deals with a number of issues of fundamental importance to Indian communities and individuals. It defines who is legally entitled to be a status Indian; it sets up a scheme for the management of lands set aside for Indian bands and of Indian monies; it provides for the administration of the estates of deceased, mentally incompetent, and infant Indians;

and it establishes an electoral system for Indian bands and allows them to opt for traditional leadership selection.

Important changes were made to the *Indian Act* over the years. All forms of automatic enfranchisement, and indeed all sexually discriminatory provisions in the Act, were eliminated. By virtue of a 1985 amendment to the *Indian Act*, new provisions respecting band membership were created. In particular, persons who had been enfranchised and women who had lost their status and band membership as a result of marrying non-Indian men became eligible to be registered as persons with status within the meaning of the Act. This provision also applied to their children. The *Indian Act* has thus been brought into accord with the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, assuring equality of treatment to men and women.

The administration of Indian reserves is largely regulated by the federal government. For instance, the ultimate authority over Indian land, from land use management to its disposition, rests with the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The *Indian Act* makes little provision for the delegation or transfer of the Minister's powers to bands and thus limits the development of self-government. Like other aboriginal peoples, Indians have only limited control over many of the day-to-day administrative practices that most Canadian communities take for granted.

Band councils currently have bylaw-making powers in a range of areas such as regulation of traffic, observance of law and order, and the preservation, protection, and management of fur-bearing animals, fish, and other game on the reserve. However, these powers are subject to disallowance by the Minister. Another set of powers, relating to money by-laws, is also subject to Minister's approval and Governor-in-Council regulations. Only band council by-laws relating to intoxicants are not subject to further approval.

It has been government policy for over a decade to amend the *Indian Act* in consultation with Indian leaders and communities, to reflect the need for Indian people to govern their own communities and lands.

Despite the limitations of the *Indian Act*, the Department of Indian Affairs and Northern Development has devolved many of the programs and services for Indians to Indian band governments. Alternative funding arrangements also allow as much flexibility as possible under the Act for band governments to deliver services to their own communities.

Indian Community Self-Government Arrangements

In April 1986, the Minister of Indian Affairs and Northern Development introduced a community self-government policy in response to Indian aspirations for more control over their own lives. A substantial number of Indian communities have chosen to enter into community self-government negotiations and are actively pursuing this approach.

Under this policy, Indian communities can negotiate practical new self-government arrangements within the existing constitutional framework. Such arrangements are given effect through federal legislation. If a community decides to take this route, most aspects of the *Indian Act* will be replaced with legislatively sanctioned new arrangements, designed specifically for that community.

The community-based approach to self-government is seen as supportive of the overall constitutional process. The negotiation of community self-government arrangements is explicitly without prejudice to the outcome

of the constitutional process, to existing aboriginal and treaty rights, and to land claims. This process does not replace the constitutional process, but rather complements it.

A broad range of topics can be discussed within the community-based self-government process, including matters such as membership and management of lands and resources. Topics within federal jurisdiction include matters essential for the basic functioning of an Indian government outside the *Indian Act*. As well, at the discretion of the community, a wide range of optional subjects, such as education, community infrastructure, and public works, may be negotiated. In areas where provincial legislation, regulations, or standards currently apply, the involvement of the provincial government is required in concluding practical arrangements.

The *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* of 1984 provided self-government for eight James Bay Cree bands and the Naskapi band of Quebec. *The Sechelt Indian Band Self-Government Act* of 1986 established the Sechelt Indian Band of British Columbia as a self-governing community. These communities can now virtually operate independently of the *Indian Act* in that the basic scheme of the Act has been replaced by the new legislation specifically designed for them. These communities exercise authority over such areas as disposition of lands and resources, access and residence, health, education, and taxation for local purposes.

Tripartite Self-Government Negotiations Respecting Off-Reserve Aboriginal Peoples

Another non-constitutional initiative aimed at increasing the self-government powers of aboriginal communities was undertaken in 1985. At that time, the federal government stated its willingness to participate in discussions leading toward practical self-government agreements with aboriginal peoples living off reserves. These discussions must be initiated by provincial governments.

As federal interlocutor for Métis and off-reserve aboriginal peoples, the Minister of Justice has the responsibility for overseeing federal participation in these tripartite self-government negotiations.

Tripartite negotiations provide a practical means of furthering self-reliance among Métis and off-reserve aboriginal peoples. The federal and provincial governments and aboriginal peoples are working together to change current practices. The federal government views tripartite negotiations as a process that focuses on defining the arrangements by which Métis and other off-reserve aboriginal peoples can exercise greater control over programs and decisions that affect them. Depending on the priorities agreed upon by all participants, the tripartite process may include a wide range of items for negotiation, such as housing, economic development, health care, social services, education and training, and language and culture. As in the case of community self-government arrangements for Indians living on reserve, tripartite negotiations are without prejudice to the positions of any of the parties on constitutional matters.

Inuit Self-Government Arrangements

Inuit, to date, have chosen to pursue self-government that is based more on territory than on membership and that is rooted in existing models of public government. This approach flows from their numeric majority in northern regions. In Quebec, for example, the Kativik regional government was created through the James Bay and Northern Quebec Agreement. Quebec Inuit have just entered negotiations with the provincial government to expand their public government powers

for a new regional Nunavik government. In the Northwest Territories, Inuit are pursuing division of the Northwest Territories, leading to the creation of Nunavut. In the Inuit land-claims agreement in principle, the federal and territorial governments made a commitment to create Nunavut as soon as possible. A Nunavut government would have powers similar to those of the existing Northwest Territories government. The Labrador Inuit have indicated in their land-claim framework agreement that they want to negotiate self-government arrangements. It is not yet clear what form of self-government they will pursue. The provinces would be involved in the negotiations.

The Native Agenda and The Royal Commission

The past year has seen two significant government initiatives respecting issues of concern to aboriginal peoples.

The first of these was the Prime Minister's statement in the House of Commons in September 1990, announcing the four pillars of a Native Agenda that would serve to address the special place of aboriginal peoples in Canada. Under the first pillar, the settlement of aboriginal claims, both comprehensive and specific, and treaty land entitlements are to be accelerated. The second pillar of the Native Agenda commits the government to improving living conditions on Indian reserves. The third pillar provides legislative alternatives as a means of expanding Indian and Inuit self-government powers within existing constitutional parameters. In this context, many issues of importance to aboriginal communities, including the administration of justice, can be addressed. The last pillar relates to the review of the fundamental place and role of aboriginal peoples in contemporary Canada; such a review will be undertaken in the upcoming round of constitutional discussions and by the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Since the announcement of the Native Agenda, progress has been made under each of the four pillars. However, more work is necessary in each area.

The second important initiative occurred on April 23, 1991, when the Prime Minister announced a Royal Commission on Aboriginal Peoples. He subsequently appointed former Chief Justice Brian Dickson as Special Representative to seek the views of Canadians on proposed terms of reference and to make recommendations on who might serve as commissioners.

The Royal Commission was launched on August 27, 1991. It will be co-chaired by Georges Erasmus, former National Chief of the Assembly of First Nations, and René Dussault, Justice of the Quebec Court of Appeal. Under a broad mandate, the Commission will examine the economic, social, and cultural situation of the aboriginal peoples of Canada, and will consider solutions conducive to a better relationship between aboriginal peoples and the Canadian government and Canadian society as a whole.

The Aboriginal Constitutional Process: An Historic Overview

When the *Constitution Act, 1982* came into force on April 17, 1982, it contained provisions relating to aboriginal peoples. Specifically, the Act:

- provided that the guarantees contained in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* would not be interpreted so as to abrogate or derogate from treaty or other aboriginal rights or freedoms (section 25);
- recognized and affirmed existing aboriginal and treaty rights and defined the aboriginal peoples of Canada as including Indian, Inuit, and Métis peoples (section 35); and
- provided for a First Ministers' Conference on Aboriginal Constitutional Matters, to which aboriginal representatives would be invited as participants (section 37).

Section 35: An Important Beginning

Aboriginal peoples enjoy the same rights and freedoms as other Canadian citizens and are entitled to all of the same services and benefits from government. In addition, aboriginal peoples have a variety of unique rights that pertain to them alone, such as aboriginal and treaty rights, which are protected in the fundamental law of the land. These rights may vary from group to group, depending on heritage and historical circumstances.

The protection of these unique rights of aboriginal peoples is essential to the protection of their cultures and ways of life. Therefore, a need exists to further identify and define the rights of aboriginal peoples and develop means for their protection. Section 35 was a significant step in the process of defining aboriginal constitutional rights.

Recent decisions of the Supreme Court of Canada (*Sparrow* and *Sioui*) have confirmed that existing aboriginal and treaty rights are to be interpreted generously and that section 35 affords these rights strong constitutional protection from erosion by governments. The *Sparrow* decision, in particular, characterized the Crown's obligations in this regard as fiduciary, and underscored the duty of the Crown to act honourably in all dealings with aboriginal peoples. Governments are now required to ensure that their policies are consistent with these rulings. For its part, the Government of Canada has clearly stated its commitment to respect both the legal effect and the spirit of these decisions.

Section 35, along with the judicial decisions interpreting it, has provided an important beginning to the practical application of existing aboriginal and treaty rights. And, while some aboriginal leaders have argued that no further definition of aboriginal rights is required (in other words, that self-government and other rights are implicitly provided for under section 35), it has always been understood that additional work would be necessary in order to fully articulate, within the Constitution, the special rights of Canada's aboriginal peoples. It was with a view to completing this constitutional work that a series of First Ministers' Conferences began in 1983.

Efforts to Entrench Aboriginal Self-Government: The First Ministers' Conferences

The first First Ministers' Conference mandated by section 37 of the *Constitution Act, 1982* was held in March 1983. At this conference, a Constitutional Accord was signed by the federal government, all provinces except Quebec, the territorial governments, and aboriginal representatives. This Accord resulted in an amendment to the *Constitution Act, 1982*, the only occasion where an amendment has been made successfully to date by means of the general amending formula adopted in 1982.

Among other things, the Accord:

- guaranteed three more First Ministers' Conferences over the next four years;
- included a constitutional commitment that, before any further amendments were made to certain provisions of the Constitution dealing with aboriginal peoples, aboriginal leaders would be invited to participate in a conference with First Ministers;
- confirmed that the constitutional recognition of treaty rights included those existing and those to be acquired through land-claims agreements; and
- guaranteed these existing aboriginal and treaty rights equally to women and men.

After ratification by Parliament and the legislative assemblies of nine provinces, the constitutional changes agreed to in the Accord were proclaimed in June 1984 as the *Constitution Amendment Proclamation, 1983*.

At each of the three First Ministers' Conferences that followed the 1983 Conference, constitutional recognition of the aboriginal right to self-government emerged as the pivotal issue. Although the process did not achieve consensus on a constitutional amendment, it has helped to provide a better understanding of the concerns and objectives of aboriginal peoples.

The Government of Canada has taken the position that aboriginal peoples should have the right to self-government within the Canadian federation. The Government views this as a fundamental requirement if aboriginal peoples are to improve their social and economic conditions, protect and preserve their collective heritage, including language and traditions, and play their full role in Canadian society.

In March 1984, the Prime Minister of Canada advanced a proposal that would have committed governments to the establishment of institutions of self-government in accordance with federal and provincial legislation. Under this proposal, aboriginal governments would have exercised delegated powers. Aboriginal peoples rejected the proposal.

At the 1985 First Ministers' Conference, Prime Minister Mulroney tabled what has become known as the "contingent right" proposal. Under this proposal, a general right of aboriginal peoples to self-government

would have been constitutionally recognized on the condition that the detailed enforceable content of that right be worked out in negotiated agreements. The self-government rights contained in these agreements would have been approved by Parliament and the relevant provincial legislatures and would have had the same level of constitutional protection as those contained in treaties or in land-claims agreements.

Seven provinces representing more than 50 percent of the Canadian population and two national aboriginal associations supported the proposal. Despite this unprecedented level of support, the 1985 Conference again failed to reach consensus on a constitutional amendment. Shortly thereafter, the federal government announced that it would proceed, within its existing authorities, to negotiate self-government agreements with aboriginal communities. These initiatives, known as the "community self-government arrangements" and the "tripartite self-government negotiations", are discussed earlier in this paper. Without a constitutional amendment, however, negotiated agreements do not receive constitutional protection.

The final constitutionally mandated First Ministers' Conference on Aboriginal Matters was held in 1987. Again, aboriginal leaders took the position that the right of self-government must be freestanding and capable of being implemented independently from a requirement for negotiated agreements. The federal government moved further toward the demands of aboriginal peoples and attempted to bridge the gap between the two positions by proposing the recognition of an "explicit right". This proposal would have specifically recognized the right to self-government, but provided that the powers of aboriginal government should be worked out through negotiated agreements. Many provincial governments, on the other hand, continued to stress the need to define self-government. Although new proposals designed to bridge this gap were put on the table, the Conference again failed to arrive at a mutually acceptable amendment.

Issues to be Addressed

Aboriginal peoples wish to participate more fully in the development of Canada. The current constitutional discussions provide an historic opportunity to address and resolve the constitutional concerns of aboriginal peoples, especially the right to self-government. The First Ministers' Conferences on Aboriginal Constitutional Matters identified the recognition of the right to self-government as the fundamental constitutional concern of aboriginal Canadians. Aboriginal leaders continue to identify the constitutional recognition of their right to self-government as their highest priority and seek to give effect to that right within the framework of the Canadian Constitution. In their view, aboriginal self-government is necessary for the achievement of the changes that they desire, and constitutional recognition of that right will ensure its protection.

Recognizing the right of the aboriginal peoples to self-government reflects two essential principles of Canadian society: (1) self-government in various forms as basic elements of Canadian democracy; and (2) the unique place of the aboriginal peoples in our society. This recognition is critical to the support of a strong community base from which aboriginal peoples will both contribute to, and benefit from, a renewed Canada.

So far, it has not been possible to achieve agreement on a constitutional amendment on aboriginal self-government. The lack of a clearly articulated definition of self-government and the absence of common view of the nature and extent of a constitutionally recognized right to self-government

have brought about that failure. What the recognition of such a right would mean in practical terms has been an issue.

The nature and scope of the right to self-government have remained at the heart of the aboriginal constitutional debate since 1984. Should this right be a freestanding one enforceable on its own and subject ultimately to judicial definition, or should the powers to be exercised be dependent upon agreements negotiated with concerned non-aboriginal governments? Finally, the role of the federal and provincial governments and their relationship with aboriginal government remain to be addressed.

Aboriginal groups have called for the recognition of a unique order of government with its own recognized powers over its peoples, territory, and associated resources. Aboriginal positions have consistently recognized the desirability of, and the practical need for, negotiating within the Canadian constitutional framework. Aboriginal and non-aboriginal Canadians need to work together to determine the specifics of a new relationship and to define what such a relationship will mean in the areas of jurisdiction, power sharing, programs, and financial arrangements.

The difference in view may derive largely from aboriginal leaders' concern that a right whose contents have to be determined by negotiations may turn out to be no right at all. Governments, on the other hand, are naturally concerned that aboriginal self-government must take its place in the overall spectrum of government arrangements for all Canadians. This gap can perhaps be crossed by early discussions on some of the parameters of aboriginal self-government as it relates to the overall Canadian governmental context.

Another factor to be taken into account is the diversity of aboriginal communities. The *Constitution Act, 1982* defines the aboriginal peoples of Canada as including Indian, Inuit, and Métis peoples. There are significant differences within and among these groups. A flexible approach is needed to respond to the variety of circumstances of aboriginal communities across Canada, notably the following:

- Most Indian people have always had a land base, identifiable membership and communities, and some very limited forms of self-government on their lands under the *Indian Act*. Present self-government arrangements, however, do not satisfy the aspirations of many Indian communities.

  Indian Nations seek to define and develop self-government for their members on their reserve lands, including those that may become available through land-claims settlements. It is clear that different bands, treaty groups, tribal councils, and other organizations have their own ideas on the form that their governments should take and the legislative authority they should have.

- In considering self-government for Métis and off-reserve aboriginal peoples, the challenge is to arrive at self-government structures that adequately address their particular circumstances. Only a small proportion of Métis and non-status Indian people reside on a land base. Local self-government arrangements are being developed in these areas. Those without a land base could require the establishment of self-government arrangements capable of dealing with the administrative realities of a constituency that may be distributed across a wide geographical area. Métis representatives, however, have expressed

a strong interest in having governments provide their communities with a designated land base.

- To date, the Inuit of Canada have chosen to pursue models of public government based on territory and not on a membership or ethnicity. The Inuit have meaningful self-government through participation in public governments in geographic areas where they are the numeric majority. The goal of the Inuit to establish Nunavut in the eastern Arctic at the territorial level follows the same approach. Within the public government model, it is envisaged that certain Inuit rights would receive special protection.

The aboriginal constitutional agenda extends beyond the issue of self-government. The aboriginal and treaty rights now recognized in section 35 of the *Constitution Act, 1982* have yet to be defined. In addition, aboriginal Canadians have a strong interest in the full range of constitutional changes currently being contemplated. There remains a need for a continuing forum within which these and other related issues can be addressed.

Strengthened participation by aboriginal peoples in the full range of Canada's social, political, and economic structures is desirable. Aboriginal peoples have historically been underrepresented in Canadian political institutions. Some provinces are currently exploring mechanisms to allow for special representation of aboriginal peoples within their decision-making structures, including provincial legisiative assemblies. The Royal Commission on Electoral Reform is currently considering aboriginal representation in the House of Commons.

There are many outstanding aboriginal constitutional issues. A great deal of work and discussion must be undertaken to develop the constitutional framework within which aboriginal peoples can realize their full potential in Canada.

The Federal Government's Proposals

For Canadian aboriginal peoples, the federal government's proposals tabled before the Parliament's Special Joint Committee on a Renewed Canada on September 25, 1991, represent a significant step forward in the quest for self-government. The proposals genuinely attempt to build a consensus whereby aboriginal self-government will finally be entrenched in the Constitution. It should be understood that they are indeed proposals, and are not intended to be the final word. They will no doubt benefit from further suggestions that will be put forward by aboriginal peoples, the parliamentary committee, the provinces, and other interested groups.

In summary, the proposals respecting aboriginal peoples are as follows:

- The "Canada clause" that would be entrenched in section 2 of the *Constitution Act, 1867* would refer to the fact that aboriginal peoples were historically self-governing and that their rights are recognized in Canada.
- Aboriginal peoples would participate in the current constitutional discussions.
- The right to self-government would be entrenched immediately. Negotiations would begin at once, and agreements reached would be constitutionally protected as they were developed. After ten years, the right would be enforceable by the courts. This will encourage all parties to negotiate.
- An ongoing constitutional process on aboriginal matters would be entrenched.
- Aboriginal peoples would be given guaranteed representation in a reformed Senate.

The unique place of aboriginal peoples in Canada must be recognized. Accordingly, the Government has proposed that the Canada clause to be entrenched in section 2 of the *Constitution Act, 1867* would refer to the historical fact of aboriginal self-government before the arrival of the European settlers and to the protection of the rights of the aboriginal peoples in the Constitution. This recognition will serve not only as a declaratory statement of Canadian values, but also as an aid to interpretation of the provisions of the Constitution itself, including those provisions dealing specifically with aboriginal peoples.

The uniqueness of aboriginal peoples and their rights must be strengthened by including in the Constitution a recognition of the right to self-government. It is clear that to recognize a right that is entirely subject to negotiated agreements is not acceptable to aboriginal peoples, whose negotiating leverage has usually been weak as a result of their dispersed populations. It is appropriate to entrench the right now in order to improve

the negotiating position of aboriginal peoples as well as to guarantee the right. This proposal constitutes the strongest protection and recognition of aboriginal government ever advanced by the federal government.

The federal government proposes that such a right be entrenched and fully enforceable. Aboriginal peoples take the position that they have an inherent right to self-government that is not dependent on recognition by non-aboriginal governments. They feel nonetheless that this inherent right should be stated in the fundamental "Law of the Land" for all to see.

No level of government can act in complete isolation from the others. It is for that reason that the right whose entrenchment the Government of Canada proposes would operate within the context of the Canadian federation. This arrangement would reflect the reality that the federal, provincial/territorial, and aboriginal governments must work together and negotiate co-operative arrangements.

Aboriginal communities would be governed by a mixture of aboriginal, federal, and provincial/territorial laws. The federal proposal reflects an underlying philosophy that the exact nature of the relationship among laws of federal, provincial and aboriginal governments should be worked out through negotiations rather than the courts. In the end, however, the courts would be able to pronounce on this issue after the ten-year period if agreement had not yet been reached.

The federal government does not accept the argument that aboriginal nations are sovereign nation states in the international sense or that aboriginal peoples have the right to decide unilaterally which laws of Canada or a province they are bound by.

Under the federal proposals, the right to self-government would be placed immediately in the Constitution. Negotiated agreements could be implemented and protected by the Constitution as they were developed. After ten years, the right could be enforceable by the courts. The reason for the delay is not to diminish in any way the overall right to self-government, but rather to provide a reasonable opportunity for negotiations aimed at working out the complex details of the relationship among federal, provincial/territorial, and aboriginal governments. Agreements worked out within the ten-year period could obtain constitutional protection immediately upon completion. After the ten-year period, aboriginal peoples would be free to ask the courts to define their rights in the event that negotiations had not yet produced satisfactory results.

The federal government also proposes that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should apply to aboriginal governments. The Charter reflects the need to strike a balance between individual rights and freedoms and other rights. Section 25 of the Charter, in particular, provides that the Charter not be so construed as to derogate from the special rights of the aboriginal peoples.

The federal government proposes that aboriginal peoples be given guaranteed representation in the Senate. Guaranteed representation could become a powerful instrument for ensuring that aboriginal peoples play a significant role in the Upper House, including specific responsibility and powers relating to language and culture and to appointments of the heads of national cultural institutions and regulatory boards and agencies.

Finally, the federal government recognizes that not all aboriginal constitutional issues will be resolved through the entrenchment of the right to self-government. For that reason, it is proposed that a continuing constitutional process be entrenched, affording the opportunity to address items of unfinished business, including those listed in the

1983 constitutional agenda mutually agreed by the governments and aboriginal representatives. In addition, this process would review the results of negotiations on self-government during the ten-year period.

Conclusions

Understanding the history of the relationship between aboriginal and non-aboriginal Canadians should assist in meeting the current challenges and building a stronger Canada. Aboriginal peoples were the first inhabitants of the territory that is now Canada. Accordingly, their communities and cultures are an essential element of this country's past and present. They have contributed immensely to our historic development, and they must be given the means to develop their communities and contribute their maximum to the future of Canada.

For too long, governments have presumed to know what was good for aboriginal peoples; it is hoped that now aboriginal peoples can be provided with a opportunity to tell governments what is needed. This discussion between aboriginal and non-aboriginal peoples should engage all Canadians, with a view to developing a new partnership that will successfully address the aspirations of all Canadians.

How to Participate

If you are interested in obtaining further information about the federal government's proposals for constitutional reform as they relate to aboriginal Canadians, you are invited to call this toll-free number:

1-800-561-1188

Deaf or hearing impaired:

1-800-567-1992 (TDD/TTY)

If you are interested in participating in further discussion or in expressing your views on the federal government's proposals for constitutional reform as they relate to aboriginal Canadians, you are invited to write to:

The Special Joint Committee on a Renewed Canada

Room 613, Wellington Building
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Each of the national aboriginal associations have established a constitutional consultation process. This document does not necessarily reflect their views and positions. If you wish further information on the positions of the aboriginal associations or wish to express your views, call or write to them. Two of the national aboriginal associations have provided the following addresses:

Métis National Council
558 Whitewood Crescent
Saskatoon, Saskatchewan
S7J 4L1
Phone: 1-306-373-8855
Fax: 1-306-373-3755

Native Council of Canada
Constitutional Review Commission
2nd Floor — 384 Bank Street
Ottawa, Ontario K2P 1Y4
Phone: 1-613-238-3511
Fax: 1-613-230-6273

Canada

PEUPLES AUTOCHTONES, AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. CP22-28/1991F

ISBN 0-662-97126-4

Copies available in English

Table des matières

Introduction 1

Les peuples autochtones du Canada 3

Trois groupes 3

a) Les Indiens 3

b) Les Inuit 3

c) Les Métis 3

Contexte historique 3

a) Les Indiens 4

b) Les Inuit 5

c) Les Métis 5

Les peuples autochtones aujourd'hui 5

a) Répartition géographique 6

b) Conditions sociales et économiques 6

c) Organisations 7

Cadre juridique actuel, politiques et initiatives gouvernementales 9

La *Loi sur les Indiens* 9

Ententes d'autonomie gouvernementale des collectivités indiennes 10

Négociations tripartites concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones vivant hors des réserves 11

Ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuit 12

Programme pour les autochtones et la Commission royale 12

Processus constitutionnel concernant les autochtones : aperçu historique 15

Article 35 : un début important 15

Efforts déployés en vue d'inscrire dans la Constitution l'autonomie gouvernementale des autochtones : les Conférences des premiers ministres 16

Dossiers à examiner 17

Les propositions du gouvernement fédéral 21

Conclusion 25

Comment participer 27

Introduction

Le présent document décrit le contexte général dans lequel vivent les autochtones du Canada et contient un aperçu des questions d'ordre constitutionnel ayant une importance fondamentale pour ces peuples, y compris la question du droit à l'autonomie gouvernementale. Le prochain débat constitutionnel offre une occasion unique d'examiner ces préoccupations et de jeter la lumière sur les rapports entre les Canadiens autochtones et non autochtones.

Dès le tout début, les rapports entre les premiers occupants et les Canadiens non autochtones, de même que le partage des territoires et des ressources, ont été pour notre pays sources de défis considérables à relever. La place importante qu'occupent les peuples autochtones dans la société canadienne a trop souvent été passée sous silence.

Les Canadiens non autochtones reconnaissent de plus en plus — et déplorent — les injustices sociales, économiques et politiques dont les premières nations font l'objet. Ils constatent cependant depuis deux décennies une importante réorientation des politiques gouvernementales à cet égard. En effet, le processus de décision est laissé de plus en plus souvent aux communautés autochtones dont bon nombre assument maintenant la responsabilité de leurs propres programmes et services. L'instruction des griefs d'ordre territorial se poursuit et le gouvernement accroît son aide financière aux programmes destinés aux autochtones. Bien que par le passé des tendances à l'assimilation aient caractérisé de nombreux rapports avec les peuples autochtones, la plupart des Canadiens admettent aujourd'hui la nécessité d'intensifier le rôle et la place des autochtones au Canada. Ce faisant, les Canadiens reconnaissent la détermination des peuples autochtones qui veulent bâtir un Canada fort pour l'avenir et participer pleinement à l'évolution de la société canadienne.

À l'aube des discussions sur l'unité et la constitution canadiennes, les préoccupations et la situation spéciale des peuples autochtones occupent une place centrale dans l'opinion publique. Les rapports du Forum des Canadiens sur l'avenir du Canada (la Commission Spicer) et du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution (le Comité Beaudoin-Edwards) nous ont révélé que les Canadiens se préoccupent des questions autochtones et croient qu'il est temps d'y voir. En effet, les participants à ces consultations n'ont cessé d'affirmer que ce dossier doit être débattu et mieux compris.

Les dirigeants autochtones insistent sur la nécessité de parvenir à une vision commune, reconnaissant que la protection constitutionnelle de leurs droits fait partie de cette vision. Ils soutiennent que leurs peuples ne parviendront pas à la justice sociale ni politique tant que les questions d'ordre constitutionnel qui les préoccupent ne seront pas complètement et adéquatement examinées.

Le gouvernement veut faire en sorte que tous les Canadiens soient bien informés des questions d'ordre constitutionnel qui concernent les autochtones et aient la possibilité de participer aux discussions. Il est important que toutes les grandes questions soient bien comprises, notamment la place spéciale qu'occupent les Canadiens autochtones, leur participation à la vie sociale, économique et politique du Canada et leur objectif d'obtenir reconnaissance de leur autonomie gouvernementale dans la Constitution.

Les peuples autochtones du Canada

Trois groupes

La *Loi constitutionnelle de 1982* définit les peuples autochtones du Canada comme comprenant notamment des « Indiens, des Inuit et des Métis ». Bien que la Constitution elle-même ne donne aucune définition d'un Indien, d'un Inuit ou d'un Métis, la terminologie qui suit s'est imposée au cours des ans.

a) Les Indiens

Indiens inscrits — personnes inscrites à titre d'Indiens dans le registre des Indiens mentionné dans la *Loi sur les Indiens*; la plupart des Indiens inscrits sont membres d'une bande indienne.

Indiens non inscrits — personnes de descendance et filiation culturelles indiennes, mais qui ne sont pas inscrites à titre d'Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Indiens soumis aux traités — personnes inscrites comme membres d'une bande signataire d'un traité ou qui peuvent prouver qu'elles descendent d'une telle bande. La plupart des Indiens soumis aux traités sont également consignés dans le registre des Indiens en tant qu'Indiens inscrits.

b) Les Inuit

Descendants des peuples autochtones qui habitaient les régions les plus septentrionales des Territoires du Nord-Ouest, du Québec et du Labrador.

c) Les Métis

Personnes de descendance mixte indienne et européenne qui se distinguent des Indiens et des Inuit. Voici les deux définitions générales des Métis les plus souvent mentionnées par les gouvernements et les organisations métisses :

- descendants d'une communauté métisse constituée dans la région des Prairies au cours du XIX[e] siècle et de personnes ayant reçu des octrois de terres ou des certificats de concession de terres en vertu de l'*Acte du Manitoba de 1870* ou de l'*Acte des Terres fédérales de 1879*. (Cette définition s'applique surtout dans l'Ouest canadien);
- toute personne de descendance mixte indienne et non indienne qui se dit métisse ou qui a été acceptée comme telle par la communauté métisse.

Contexte historique

Quand les Européens sont arrivés en Amérique, les peuples autochtones possédaient des cultures et des langues aussi variées que les territoires qu'ils occupaient. La plupart étaient des nomades en quête de ressources fauniques pour survivre, mais certains groupes s'étaient établis en permanence et vivaient de pêche ou d'agriculture. Ces cultures comportaient des croyances spirituelles, un art, une langue, un gouvernement et des rapports avec les autres groupes

tribaux. Les Indiens du sud-est du Canada ont été les premiers à rencontrer les commerçants et les colonisateurs européens.

Au fur et à mesure que le commerce des fourrures s'est répandu jusque dans les régions non colonisées surtout dans l'ouest, les rapports entre Européens et autochtones ont donné lieu à la création d'un groupe aborigène additionnel, les Métis. Riche de son héritage européen et autochtone, ce groupe s'est progressivement constitué une culture qui lui est propre et a acquis un sentiment de solidarité communautaire intense.

Les Inuit, qui vivent encore actuellement dans les régions septentrionales du Canada, ont pour leur part une culture principalement adaptée au milieu marin, ce qui leur a permis de prospérer dans le dur climat de l'Arctique. Ils ont eu des contacts extrêmement limités avec les Européens jusqu'à ce que l'industrie de la pêche à la baleine vienne s'installer dans le Nord au début du XIX^{e} siècle.

Les cultures aborigènes s'inspirent d'intenses rapports spirituels avec la terre, rapports qui ont cours encore aujourd'hui.

Le contact avec les Européens a changé radicalement le mode de vie des Indiens et des Inuit. L'évolution du commerce des fourrures au cours du XVIII^{e} siècle a exposé les Indiens à la technologie, à la religion et aux maladies des Européens. L'aspect le plus important de l'arrivée des Européens tenait à la nécessité d'obtenir des territoires pour les colons qui ont éventuellement suivi les commerçants de fourrure et les missionnaires. La politique coloniale concernant les terres des Indiens a été formulée dans la *Proclamation royale* de 1763, qui traçait les frontières de la province de Québec nouvellement acquise et celle des colonies américaines et qui définissait plus clairement les droits des Indiens. La *Proclamation* réservait spécifiquement aux Indiens une vaste étendue de terres dont l'achat ou la colonisation était interdite sans autorisation spéciale de la Couronne. Par la suite, la politique gouvernementale revenait à dire que même si l'ensemble des terres du Canada appartenait à la Couronne, les peuples autochtones pouvaient continuer à utiliser et occuper ces terres. Ces droits aux terres sont souvent cités comme titres indiens ou ancestraux.

Au fur et à mesure que la colonisation de l'Ouest se poursuivait tant avant qu'après la Confédération, la Couronne entamait des négociations et concluait des traités avec les bandes indiennes qui occupaient les terres. La plupart des traités parlent d'un échange de droits non définis pour des droits définis ou d'usage exclusif d'une parcelle de terre. Outre les concessions territoriales, les traités confèrent souvent le droit d'utiliser les terres de la Couronne pour la poursuite d'activités traditionnelles comme la pêche et la chasse. Certains traités historiques incluent même souvent le droit à d'autres avantages, comme des rentes annuelles et du matériel pour cultiver la terre, chasser et pêcher.

Avant la Confédération, la Couronne et les peuples autochtones avaient aussi conclu plusieurs traités de paix et d'amitié et procédé à des concessions de territoires.

Le contexte historique des peuples autochtones du Canada est varié.

a) Les Indiens

En 1830, l'établissement des Indiens dans les réserves a commencé sous la tutelle du gouvernement. Puis, plusieurs efforts ont été déployés pour protéger les Indiens et fournir un cadre qui permettrait de les intégrer à la société non autochtone. Plusieurs lois spéciales ont ainsi été adoptées dans le Haut et le Bas-Canada pour protéger les Indiens et leurs terres.

Au temps de la Confédération canadienne, *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* a défini la juridiction fédérale sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Fort de cette autorité législative, le Parlement canadien a adopté sa première codification de la *Loi sur les Indiens* quelques années plus tard. Cette loi est décrite plus loin.

En 1870, un décret de la Grande-Bretagne conférait au Parlement canadien la souveraineté sur la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest. Ce transfert obligeait également le Canada à indemniser les Indiens et les Inuit en retour du titre aux terres dans ces régions en colonisation. Par conséquent, des traités « numérotés » postérieurs à la Confédération, concernant la majeure partie de l'Ontario, la totalité du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, des régions de la Colombie-Britannique, le Yukon et la région ouest des Territoires du Nord-Ouest, ont été conclus entre 1871 et 1929.

b) Les Inuit

Depuis le milieu du siècle dernier, les contacts entre Inuit et non-Inuit aux stations de commerce et aux établissements gouvernementaux ont donné lieu à la création d'établissements permanents. Un jugement de la Cour suprême rendu en 1939 a confirmé que la juridiction du Parlement sur les « Indiens » en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comprend les Inuit. Cependant, les Inuit ne sont pas assujettis à la *Loi sur les Indiens*, mais le sont plutôt à des lois d'application générale. Les Inuit du nord du Québec sont pour leur part bénéficiaires depuis 1975 des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

Au cours des années 50, le gouvernement fédéral a commencé à offrir des services et des programmes à cette population aborigène, notamment des logements et des services d'enseignement et de santé. Dans le cas particulier des Territoires du Nord-Ouest, il délègue maintenant un nombre important de ces responsabilités au gouvernement territorial. Les Inuit jouent un rôle primordial dans la plupart de ces domaines au fur et à mesure qu'évoluent les institutions dans le Nord.

c) Les Métis

Les Métis sont en plus grand nombre dans l'Ouest canadien où ils ont construit une culture et un style de vie bien à eux. Au fil des ans, ils ont joué un rôle important dans le développement de cette région du pays, notamment dans la création de la province du Manitoba.

Les Métis vivent rarement dans des terres qu'ils détiennent collectivement. Depuis 1938, une loi de l'Alberta prévoit toutefois des établissements métis et d'autres lois provinciales adoptées en 1990 prévoient la protection de terres dans huit établissements, une aide financière du gouvernement pour une période déterminée et des structures de gouvernement local. Ce modèle, qui existe exclusivement en Alberta, touche environ un dixième de la population métisse dans cette province.

Le gouvernement fédéral estime que la responsabilité quant aux Métis incombe d'abord aux gouvernements des provinces, mais prévoit des programmes dans certains domaines, comme le développement économique, la formation et le logement, qui sont accessibles à tous les peuples autochtones, y compris les Métis.

Les peuples autochtones aujourd'hui

Les peuples autochtones du Canada constituent des groupes très variés. Parmi les Indiens canadiens, on retrouve dix grands

groupes linguistiques, quelque 58 dialectes et six régions culturelles distinctes. Les Inuit parlent l'inuktitut qui varie selon les régions. Certains Métis ont créé et parlent une langue appelée « michif ».

Différentes sources établissent le nombre d'autochtones au Canada. Le registre des Indiens de 1990, pour sa part, évalue la population d'Indiens inscrits à environ 500 000. Les Inuit seraient au nombre d'environ 35 000. Le recensement de 1986 établit la population des Métis et des Indiens non inscrits à plus de 400 000, bien que ce chiffre soit généralement jugé prudent. Bref, la population autochtone s'établirait à environ un million, soit près de 4 pour 100 de la population du Canada.

La population aborigène est plus jeune que la population canadienne en général. Le taux de naissance y est également plus élevé, d'où l'augmentation probable de la proportion d'autochtones dans la population canadienne.

a) Répartition géographique

Les Indiens inscrits vivent dans les provinces à l'ouest du Québec et dans les deux territoires dans une proportion de 86 pour 100; 42 pour 100 de tous les Indiens inscrits du Canada vivent en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, quoique l'Ontario et la Colombie-Britannique en comptent un nombre important. Un certain nombre, bien que plus réduit, vit au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, souvent dans des communautés bien établies.

Les Inuit vivent généralement dans des établissements répartis le long des côtes des Territoires du Nord-Ouest, du Nord québécois et du Labrador.

Bien que les Métis soient établis dans des communautés de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Québec et des provinces de l'Atlantique, ils ont tendance à être plutôt concentrés dans les trois provinces des Prairies.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les autochtones sont en majorité. Bon nombre des représentants passés et actuels élus au gouvernement territorial sont des Canadiens autochtones.

Dans les grands centres urbains comme Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary, Winnipeg et Vancouver, les autochtones représentent un pourcentage important de la population totale.

b) Conditions sociales et économiques

Le niveau de vie de plusieurs peuples autochtones du Canada est toujours bien inférieur à celui de nombreux autres Canadiens. Il s'est amélioré quelque peu au cours des récentes années, mais il faudrait qu'il s'améliore encore beaucoup plus.

La durée de vie et l'état de santé des autochtones demeurent toujours à un niveau considérablement moins élevé que celui de la population en général. Cependant, au cours des trente années précédant 1986, l'espérance de vie est passée de 53,8 à 63,8 années pour les hommes et de 61 à 71 pour les femmes en 1986 (comparativement à 73 pour les hommes et à 79,7 pour les femmes dans la population canadienne en général). Le taux de mortalité infantile chez les Indiens est passé de 82 mortalités par mille habitants en 1960 à 17,2 par mille en 1986.

Sur le plan de l'éducation, les enfants indiens fréquentent maintenant l'école plus longtemps et le pourcentage des écoliers qui continuent à fréquenter l'école jusqu'à la dernière année du secondaire est passé d'environ 10 pour 100 en 1969 à plus de 40 pour 100 en 1989. Vers cette même période, le nombre d'étudiants qui ont poursuivi des études postsecondaires avec l'aide

du gouvernement fédéral est passé de 60 à 22 000. Ces augmentations sont attribuables en partie à l'accroissement du nombre d'écoles dirigées par les bandes, passant de 53 en 1976 à plus de 300 maintenant.

Les difficultés économiques, comme celles du début des années 80, semblent toucher les peuples aborigènes davantage que les autres Canadiens. En 1986, 14 pour 100 de la population autochtone était sans travail, soit deux fois le taux de chômage des Canadiens en général. Le taux de chômage dans les régions rurales et éloignées est beaucoup plus élevé, souvent supérieur à 50 pour 100. Au cours des récentes années, il y a eu une augmentation du pourcentage d'autochtones jugés membres de la population active, mais en 1986, ce pourcentage était encore de 7 pour 100 inférieur à celui de tous les Canadiens. Ce taux inférieur est attribuable en partie à la participation des autochtones à des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche et le piégeage.

Un tiers de tous les logements pour les Indiens vivant dans des réserves ont été construits au cours des six dernières années. Un autre tiers de ces logements ont été considérablement rénovés au cours de la même période. D'autres améliorations sont envisagées dans ce domaine. En mars 1991, le gouvernement a aussi annoncé des dépenses de 275 millions $ réparties sur six ans en vue d'accélérer l'établissement de services d'eau potable et d'égouts qu'on ne retrouve pas généralement dans les réserves indiennes des régions nordiques.

Malgré ces améliorations, il faudra faire davantage pour amener les groupes autochtones aux niveaux socio-économiques des autres Canadiens.

c) Organisations

De plus en plus, depuis trente ans, les autochtones ont remis sur pied des organisations et des institutions politiques solides et efficaces. Ils ont pris en charge certains services offerts à leur population.

À l'échelle nationale, les organisations qui représentent les Indiens, les Inuit, les Métis et les Indiens non inscrits ont vu le jour au début des années 70. Elles ont participé au processus qui a abouti à l'insertion des droits actuels des autochtones et des droits issus des traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les organisations locales, régionales et nationales ont aussi participé à une grande variété d'activités. Par exemple, elles participent ou ont participé aux négociations en cours concernant de nombreuses revendications territoriales particulières et globales partout au pays. Elles assurent encore la participation des autochtones aux débats constitutionnels actuels.

Cadre juridique actuel, politiques et initiatives gouvernementales

Les parties précédentes du présent document ont présenté des éléments de l'histoire des autochtones canadiens depuis leurs premiers contacts avec les sociétés européennes. Pour comprendre les discussions en cours et se faire une idée juste des aspirations des autochtones en faveur de la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale, il importe de comprendre le cadre juridique auquel les autochtones canadiens sont actuellement soumis. C'est en grande partie ce cadre qui régit leurs rapports avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

À cette fin, voici un bref aperçu de la *Loi sur les Indiens*, qui constitue le principal texte législatif qui régit la vie de ces derniers, et de l'application de certaines politiques gouvernementales qui ont eu pour objet de concrétiser le désir des autochtones d'une plus grande autonomie sur leur vie et leurs collectivités dans le cadre constitutionnel actuel.

La *Loi sur les Indiens*

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral une autorité législative sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. Au fil des ans, le Parlement a exercé cette autorité par le biais de diverses lois sur les Indiens, la première ayant été adoptée en 1876. L'un des articles de la Loi de 1876 prévoyait le concept de l'« émancipation » qui traduisait les tendances à l'assimilation du gouvernement de l'époque. Cette émancipation consistait en un processus selon lequel un Indien pouvait acquérir certains droits qui n'étaient alors conférés qu'à des Canadiens non indiens — le droit de voter, par exemple — mais qui exigeaient de lui qu'il abandonne son statut d'Indien et les droits spéciaux que ce statut lui accordait. En fait, une modification de la loi apportée en 1933 prévoyait l'émancipation obligatoire et la perte subséquente du statut d'Indien dans certaines circonstances, comme le service dans les Forces armées canadiennes.

La loi actuelle remonte à 1951 et traduit encore dans une grande mesure les rapports paternalistes du siècle dernier entre la Couronne et le peuple indien. Elle traite d'un bon nombre de questions d'importance fondamentale pour les collectivités et pour les Indiens à titre particulier. Elle définit qui a légalement droit au statut d'Indien; elle prévoit un régime de gestion des terres réservées

aux bandes indiennes et la gestion des deniers des Indiens, de même que l'administration des successions des Indiens décédés ou mentalement incapables et des enfants. Elle établit un système électoral à l'intention des bandes indiennes à qui elle permet aussi de procéder à la sélection de leurs chefs selon des modalités inspirées de leurs traditions.

D'importants changements ont été apportés à la *Loi sur les Indiens* au fil des ans, éliminant toutes les formes d'émancipation systématique et en fait toutes les dispositions teintées de discrimination sexuelle. En vertu d'une modification apportée à la *Loi sur les Indiens* en 1985, de nouvelles dispositions portent sur l'appartenance à une bande. Plus particulièrement, les personnes qui avaient été émancipées et les femmes qui avaient perdu leur statut et avaient cessé d'être membres d'une bande en raison d'un mariage à un non-Indien sont maintenant admissibles au titre de personnes inscrites au sens de la loi. Ces dispositions s'appliquent également à leurs enfants. La *Loi sur les Indiens* correspond ainsi aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, assurant l'égalité de traitement aux personnes des deux sexes.

L'administration des réserves indiennes est largement réglementée par le gouvernement fédéral. Par exemple, le pouvoir ultime sur les terres indiennes, depuis la gestion de leur utilisation jusqu'à leur disposition, incombe au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La *Loi sur les Indiens* contient peu de dispositions sur la délégation ou le transfert des pouvoirs du ministre aux bandes, limitant ainsi la création de gouvernements autonomes. Comme les autres peuples autochtones, les Indiens n'exercent qu'un contrôle limité sur de nombreuses questions administratives journalières que la plupart des communautés canadiennes tiennent pour acquises.

Les conseils de bandes possèdent actuellement le pouvoir d'adopter des règlements administratifs dans certains domaines comme la circulation, l'observation de la loi et le maintien de l'ordre, la conservation, la protection et la gestion des animaux à fourrure, du poisson et du gibier dans la réserve. Cependant, le ministre peut annuler ces règlements. D'autres règlements d'ordre monétaire sont également assujettis à l'approbation du ministre et aux règlements du gouverneur en conseil. Seuls les règlements concernant les boissons alcoolisées établis par le conseil de bande ne sont pas assujettis à une autorité supérieure.

La politique du gouvernement fédéral au cours des dix dernières années a été de modifier la *Loi sur les Indiens* en consultation avec les leaders et les collectivités indiennes afin de tenir compte du besoin des Indiens de gouverner leurs propres communautés et leurs territoires.

En dépit des limites imposées par la *Loi sur les Indiens*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a remis de nombreux programmes et services aux mains des administrations de bandes indiennes. Les modes optionnels de financement confèrent pour leur part aux bandes autant de pouvoirs que possible en vertu de la loi, permettant ainsi à leurs gouvernements d'assurer des services dans leurs propres collectivités.

Ententes d'autonomie gouvernementale des collectivités indiennes

En avril 1986, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a introduit une politique sur l'autonomie gouvernementale des collectivités afin de répondre aux aspirations des Indiens qui veulent exercer un plus grand contrôle sur leur propre vie. Un nombre considérable de collectivités indiennes ont choisi d'entamer des négocia-

tions en vue de réaliser leur autonomie gouvernementale et continuent d'y participer activement.

En vertu de cette politique, les collectivités indiennes peuvent négocier, dans les limites constitutionnelles actuelles, de nouveaux accords que des lois fédérales viennent sanctionner. Si une collectivité opte pour cette voie, la plupart des dispositions de la *Loi sur les Indiens* seront remplacées par de nouveaux accords conçus spécifiquement à son intention et qui seront sanctionnés par des lois.

L'autonomie gouvernementale exercée à l'échelle des collectivités semble répondre aux visées du processus constitutionnel dans son ensemble. Dans la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, il est expressément prévu que les droits existants, ancestraux ou issus de traités ou d'accords sur des revendications territoriales, ne subiront aucun préjudice quelle que soit l'issue du processus constitutionnel. Ce processus de négociation ne remplace pas le processus constitutionnel, mais le complète.

La négociation de l'autonomie gouvernementale permet d'aborder un grand nombre de sujets, y compris l'appartenance à une bande et la gestion des terres et des ressources. Les sujets de compétence fédérale sont ceux qui sont essentiels au fonctionnement fondamental d'un gouvernement indien soustrait à la *Loi sur les Indiens*. À sa discrétion, une collectivité peut aussi négocier un grand nombre d'autres sujets, par exemple l'éducation, l'infrastructure communautaire et les travaux publics. Dans les domaines où des lois, des règlements ou des normes provinciales s'appliquent déjà, le gouvernement provincial devra participer à la conclusion pratique de ces ententes.

La *Loi sur les Cris et les Naskapi (du Québec)* de 1984 prévoit l'autonomie gouvernementale de huit bandes de Cris de la Baie-James et de la bande des Naskapis. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* de 1986 a établi l'autonomie de cette bande indienne de la Colombie-Britannique. Ces collectivités sont maintenant virtuellement soustraites à la *Loi sur les Indiens* puisque le régime fondamental de cette loi a été remplacé par de nouvelles dispositions légales spécialement conçues à leur intention. Ces collectivités exercent leur autorité dans des domaines tels que la disposition des terres et des ressources, l'accès et la résidence, la santé, l'éducation et l'imposition à des fins locales.

Négociations tripartites concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones vivant hors des réserves

En 1985, d'autres démarches distinctes du processus constitutionnel ont été entreprises dans le but d'accroître l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones. À cette époque, le gouvernement fédéral s'est en effet dit désireux de participer à des discussions qui aboutiraient à des accords pratiques concernant l'autonomie des peuples autochtones vivant hors des réserves. Les gouvernements provinciaux devaient en prendre l'initiative.

En tant qu'interlocuteur fédéral pour les Métis et les peuples autochtones vivant hors des réserves, le ministre de la Justice est chargé de surveiller la participation fédérale aux négociations tripartites.

Celles-ci sont un moyen pratique de favoriser l'indépendance des Métis et des peuples autochtones vivant hors des réserves. Le gouvernement fédéral, les provinces et des groupes autochtones travaillent de concert afin d'apporter les changements requis. Le gouvernement fédéral, pour sa part, considère les négociations tripartites comme un processus servant à conclure des ententes qui permettent aux Métis et aux autres

peuples autochtones vivant hors des réserves d'exercer un plus grand contrôle sur les programmes et les décisions qui les touchent. Selon les priorités que se fixent les participants, la négociation tripartite peut comprendre une vaste gamme de sujets, comme le logement, le développement économique, les soins de santé, les services sociaux, l'éducation et la formation, la langue et la culture. Comme dans le cas des ententes conclues à l'égard des Indiens vivant dans des réserves, les négociations tripartites ne portent aucunement préjudice à l'une ou l'autre des parties au débat constitutionnel.

Ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuit

Les Inuit ont choisi jusqu'à présent de rechercher une autonomie fondée davantage sur le territoire que sur leur population et qui s'inspirerait des modèles actuels d'administration publique. Cette approche tient à la majorité numérique qu'ils détiennent dans les régions nordiques. Au Québec, par exemple, le gouvernement régional Kativik a été créé grâce à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Les Inuit du Québec viennent d'entamer des négociations avec le gouvernement provincial en vue d'élargir leurs pouvoirs grâce à un nouveau gouvernement régional Nunavik. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuit veulent obtenir la division des territoires pour former le Nunavut. Dans les accords de principe touchant les revendications territoriales des Inuit, le gouvernement fédéral et celui des territoires se sont engagés à créer dès que possible le Nunavut, dont le gouvernement détiendrait des pouvoirs semblables à ceux du gouvernement actuel des Territoires du Nord-Ouest. Dans l'entente-cadre sur leurs revendications territoriales, les Inuit du Labrador ont indiqué leur désir de négocier leur autonomie gouvernementale. Le type de gouvernement autonome qu'ils désirent reste à déterminer. La province participera aux négociations éventuelles.

Programme pour les autochtones et la Commission royale

Le gouvernement a pris deux importantes initiatives au cours de l'année dernière, concernant les dossiers d'intérêt pour les peuples autochtones.

La première découle de la déclaration que le Premier ministre faisait à la Chambre des communes en septembre 1990, au sujet des quatre volets d'un programme pour les autochtones visant à examiner la place spéciale qu'occupent les peuples autochtones au Canada. En vertu du premier volet, il y aurait accélération du règlement des revendications des autochtones, tant globales que particulières, et des droits aux terres issus des traités. Le deuxième volet concerne les conditions de vie dans les réserves indiennes, que le gouvernement est déterminé à améliorer. Le troisième volet propose des solutions législatives comme moyen d'accroître l'autonomie gouvernementale des Indiens et des Inuit à l'intérieur des paramètres constitutionnels actuels. Ainsi, plusieurs questions d'importance pour les groupes autochtones, y compris l'administration des lois, pourraient être abordées. Enfin, le dernier volet touche l'examen de la place et du rôle des peuples autochtones dans un Canada contemporain; il fera l'objet de la prochaine série de discussions constitutionnelles et de l'étude de la Commission royale sur les peuples autochtones.

Depuis l'annonce de ce programme, certains progrès ont été réalisés dans chacun des quatre volets, mais il reste beaucoup à accomplir.

Un deuxième fait d'importance s'est produit le 23 avril 1991 lorsque le Premier ministre a annoncé la création d'une Com-

mission royale sur les peuples autochtones. Il a par la suite nommé l'ex-juge en chef Brian Dickson représentant spécial chargé de recueillir les opinions des Canadiens sur le mandat proposé de la Commission et de faire des recommandations sur ses membres éventuels.

La Commission royale a entrepris ses travaux le 27 août 1991. Elle sera coprésidée par Georges Erasmus, ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations et par René Dussault, juge de la Cour d'appel du Québec. La Commission, qui détient un mandat général, examinera la situation économique, sociale et culturelle des peuples autochtones du Canada et proposera des solutions susceptibles d'améliorer les rapports entre les peuples autochtones, le gouvernement canadien et la société canadienne en général.

Processus constitutionnel concernant les autochtones : aperçu historique

À son entrée en vigueur le 17 avril 1982, la *Loi constitutionnelle de 1982* contenait des dispositions concernant les peuples autochtones du Canada. Plus précisément, cette loi :

- prévoit que les garanties contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés* ne portent pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus des traités ou autres — des peuples autochtones (article 25);
- reconnaît et confirme les droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones et définit les peuples autochtones du Canada comme comprenant les Indiens, les Inuit et les Métis (article 35);
- prévoit la tenue d'une conférence constitutionnelle des premiers ministres (CPM) à laquelle les représentants autochtones sont invités à participer (article 37).

Article 35 : un début important

Les peuples autochtones ont les mêmes droits et privilèges que les autres citoyens canadiens et ont accès aux mêmes services et avantages qu'offre le gouvernement. En outre, les peuples autochtones détiennent divers droits qui leur sont propres, comme les droits ancestraux et ceux qui découlent des traités, protégés dans la loi fondamentale du pays. Ces droits peuvent varier d'un groupe à l'autre, selon l'héritage et les situations historiques de chacun.

La protection de ces droits uniques est essentielle à la protection de la culture et du mode de vie des autochtones. C'est pourquoi il importe de mieux les définir et de trouver des moyens pour les protéger. L'article 35 constitue une étape importante de la définition des droits constitutionnels autochtones.

Dans des décisions rendues récemment (*Sparrow* et *Sioui*), la Cour suprême du Canada a confirmé que les droits existants des autochtones, ancestraux ou issus de traités, doivent être interprétés généreusement et que l'article 35 leur confère une grande protection constitutionnelle contre l'érosion qu'ils pourraient subir de la part des gouvernements. La décision *Sparrow*, en particulier, qualifie de fiduciaires les obligations de la Couronne à cet égard et souligne le devoir de celle-ci d'agir honorablement dans tous ses rapports avec les peuples autochtones. Les gouvernements sont dorénavant tenus de veiller à ce que leurs programmes soient conformes à ces règles. Pour sa part, le gouvernement du Canada a clairement

affirmé sa détermination à respecter tant l'effet juridique que l'esprit de telles décisions.

L'article 35, de même que les décisions judiciaires qui servent à l'interpréter, constitue un premier pas important dans l'application pratique des droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones. Et bien que certains dirigeants autochtones aient soutenu qu'il n'est plus nécessaire de définir plus explicitement les droits autochtones (en d'autres termes, que l'autonomie gouvernementale et d'autres droits sont implicitement contenus dans l'article 35), il est généralement reconnu qu'il faut en faire davantage si l'on veut articuler clairement dans la Constitution les droits spéciaux des peuples autochtones du Canada. C'est à cette fin qu'une série de conférences des premiers ministres a été entreprise en 1983.

Efforts déployés en vue d'inscrire dans la Constitution l'autonomie gouvernementale des autochtones : les Conférences des premiers ministres

La première Conférence des premiers ministres, prévue à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, s'est tenue en mars 1983. À cette occasion, un accord constitutionnel a été signé par le gouvernement fédéral et toutes les provinces sauf le Québec, les gouvernements territoriaux et les représentants des autochtones. Cet accord a entraîné la modification de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la seule fois jusqu'à maintenant où un amendement a été effectué avec succès par le biais de la formule générale adoptée en 1982.

Entre autres choses, l'Accord :

- garantit la tenue de trois autres conférences des premiers ministres au cours des quatre années subséquentes;
- est assorti d'un engagement constitutionnel à ne faire aucune autre modification de certaines dispositions de la Constitution traitant des peuples autochtones avant que les dirigeants autochtones ne soient invités à participer à une conférence avec les premiers ministres;
- confirme que la reconnaissance constitutionnelle des droits issus des traités comprend les droits existants et les droits acquis à la suite de règlements des revendications territoriales;
- garantit l'égalité aux hommes et aux femmes pour ce qui est des droits ancestraux existants ou issus de traités.

Après la ratification par le Parlement et les assemblées législatives de neuf provinces, les changements constitutionnels convenus dans l'Accord ont été proclamés en juin 1984 sous le titre de *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*.

À chacune des trois conférences des premiers ministres qui ont suivi celle de 1983, la reconnaissance constitutionnelle du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale est devenue une question centrale. Bien que cette démarche ne se soit pas traduite par un consensus concernant un amendement constitutionnel, elle a néanmoins permis de mieux comprendre les préoccupations et les objectifs des peuples autochtones.

Le gouvernement du Canada est d'avis que les peuples autochtones devraient avoir le droit à l'autonomie gouvernementale dans le cadre de la fédération canadienne. Il y voit une condition essentielle pour que les peuples autochtones puissent améliorer leur situation sociale et économique, protéger et préserver leur héritage de même que leurs langues et leurs traditions et jouer pleinement le rôle qui leur revient dans la société canadienne.

En mars 1984, le Premier ministre du Canada a soumis une proposition qui aurait engagé les gouvernements à mettre sur pied des institutions d'autonomie gouvernementale conformes aux lois fédérales et provinciales. En vertu de cette proposition, les gouvernements autochtones auraient exercé des pouvoirs délégués. Les autochtones ont rejeté cette proposition.

À la Conférence des premiers ministres de 1985, le Premier ministre Mulroney a proposé ce qu'il a été convenu d'appeler le « droit conditionnel ». Suivant ladite proposition, un droit général à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones aurait été reconnu à condition que les modalités d'exercice de ce droit fassent l'objet d'ententes négociées. Une fois que le Parlement et l'assemblée législative des provinces concernées auraient approuvé ces ententes, les droits qui s'y trouveraient énoncés auraient été protégés par la Constitution de la même façon que les droits issus de traités ou d'accords sur des revendications territoriales.

Sept provinces représentant plus de 50 pour 100 de la population canadienne et deux associations autochtones nationales ont appuyé cette proposition. Malgré cet appui sans précédent, la Conférence de 1985 n'a pu dégager un consensus sur la question d'un amendement constitutionnel. Peu après, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il procéderait, dans les limites de ses pouvoirs, à la négociation d'ententes avec les collectivités autochtones en vue de l'établissement de gouvernements autonomes. Ces initiatives désignées sous les noms d'ententes d'autonomie gouvernementale et de négociations tripartites sont examinées dans les pages précédentes. Sans un amendement constitutionnel, cependant, les accords négociés ne sont pas protégés par la Constitution.

La dernière Conférence des premiers ministres sur les questions autochtones a eu lieu en 1987, comme le commandait la Constitution. Encore une fois, les dirigeants autochtones y ont affirmé que le droit à l'autonomie doit être exercé en toute liberté et indépendamment d'accords négociés. Pour sa part, le gouvernement fédéral a modifié son approche de façon à répondre davantage aux demandes des autochtones et tenté de combler le fossé entre les deux positions en proposant la reconnaissance d'un « droit explicite ». Cette mesure aurait reconnu spécialement le droit à l'autonomie gouvernementale, mais à condition que les pouvoirs des gouvernements autochtones soient établis au cours de négociations. Par contre, de nombreux gouvernements provinciaux ont continué à insister sur la nécessité de définir cette autonomie. En dépit de nouvelles propositions visant à combler cet écart, la conférence a encore une fois échoué, n'aboutissant pas à un amendement mutuellement acceptable.

Dossiers à examiner

Les peuples autochtones désirent participer plus pleinement au développement du Canada. Les discussions constitutionnelles en cours fournissent l'occasion historique d'étudier et de résoudre les problèmes d'ordre constitutionnel des peuples autochtones, surtout leur droit à l'autonomie gouvernementale. Les conférences constitutionnelles des premiers ministres sur les questions autochtones ont révélé que le droit à cette autonomie est la préoccupation fondamentale des Canadiens autochtones en matière constitutionnelle. Les dirigeants autochtones continuent de considérer comme une priorité absolue la reconnaissance constitutionnelle de leur droit à cette autonomie et ils veulent que ce droit soit reconnu dans la Constitution du Canada. À leur avis, cette autonomie est essentielle à la réalisation des changements qu'ils désirent faire et seule la reconnaissance constitutionnelle de ce droit leur en assurera la protection nécessaire.

La reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale illustre deux principes essentiels de la société canadienne : (1) l'autonomie gouvernementale sous diverses formes à titre d'éléments fondamentaux de la démocratie au Canada; et (2) la situation unique des peuples autochtones dans notre société. Cette reconnaissance est un élément important qui constituerait la base de solides communautés autochtones capables de contribuer au renouveau du Canada et susceptibles d'en retirer les avantages.

Jusqu'à présent, il a été impossible de parvenir à un accord sur un amendement constitutionnel concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones. L'absence d'une définition clairement énoncée de cette autonomie, d'une part, et d'un consensus sur la nature et l'étendue du droit constitutionnellement reconnu à cette autonomie, d'autre part, est la principale cause de cet échec. C'est l'aspect pratique de la signification de ce droit qui est en cause.

La nature et l'étendue du droit à cette autonomie sont demeurées au coeur du débat constitutionnel sur les autochtones depuis 1984. Ce droit devrait-il être exécutoire, exercé librement et sujet ultimement à une définition judiciaire, ou l'exercice de ce pouvoir devrait-il plutôt être assujetti à des accords négociés avec les gouvernements non autochtones concernés? En fin de compte, c'est le rôle du gouvernement fédéral et des provinces et leurs rapports avec les gouvernements autochtones qui restent à être examinés.

Les groupes autochtones demandent la reconnaissance d'un ordre unique de gouvernement doté de pouvoirs qui leur sont propres sur leurs peuples, leurs territoires et leurs ressources. Ils ont toujours reconnu qu'il est souhaitable et nécessaire sur le plan pratique de négocier dans les limites du cadre constitutionnel. Les Canadiens autochtones et non autochtones doivent unir leurs efforts pour préciser la nature de leurs nouveaux rapports et la signification de ces rapports en matière de juridiction, de partage des pouvoirs, de programmes et d'accords financiers.

On peut attribuer en grande partie cette divergence d'opinions au fait que les dirigeants autochtones craignent que des droits non encore définis puissent leur être soustraits totalement, à la suite de négociations. Par contre, les gouvernements voudraient tout naturellement que l'autonomie gouvernementale des autochtones se réalise dans le contexte général des actions gouvernementales à l'égard de l'ensemble des Canadiens. Il serait peut-être possible de combler cet écart au cours de discussions préliminaires sur certains paramètres de l'autonomie autochtone dans le contexte général du gouvernement au Canada.

La diversité des collectivités autochtones est un autre facteur à considérer. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones du Canada incluent les Indiens, les Inuit et les Métis. Pourtant, il existe des différences notables au sein de ces groupes et entre chacun d'eux. Il importe donc de tenir compte de la variété des situations des collectivités autochtones partout au Canada, et plus précisément des aspects suivants :

- La plupart des Indiens ont toujours eu une base territoriale, appartenu à des bandes et communautés identifiables et joui de formes très limitées d'autonomie gouvernementale sur leur territoire, sous la gouverne de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, les possibilités actuelles d'atteindre l'autonomie gouvernementale ne satisfont pas les aspirations de nombreuses communautés indiennes.

  Les nations indiennes veulent définir et accroître l'autonomie de leurs membres qui vivent dans leurs réserves, y compris

dans les territoires qui pourraient leur échoir à la suite de règlements de revendications territoriales. Il est clair que les bandes, groupes soumis aux traités, conseils tribaux et autres organisations ont leurs propres idées sur la forme que leur gouvernement devrait prendre et sur l'autorité législative qu'il devrait détenir.

- En ce qui concerne les Métis et les peuples autochtones qui vivent hors des réserves, le défi consiste à établir des modalités d'autonomie gouvernementale qui répondraient adéquatement à leurs situations particulières. Seule une faible proportion de Métis et d'Indiens non inscrits résident dans des territoires circonscrits. Certains accords d'autonomie gouvernementale sont en voie d'élaboration dans leurs régions. Mais ceux qui n'ont pas de base territoriale pourraient exiger des accords gouvernementaux qui leur permettraient de traiter de réalités administratives propres à une collectivité répartie sur une vaste région géographique. Certains représentants métis se disent néanmoins très intéressés à ce que les gouvernements leur désignent des territoires bien délimités.
- Jusqu'à présent, les Inuit du Canada ont opté pour des modèles d'administration publique fondés sur le territoire et non sur l'appartenance à un groupe ou à une ethnie. Ils ont en quelque sorte une autonomie gouvernementale importante vu leur participation à l'administration publique des régions géographiques où ils sont majoritaires. Leur objectif d'établir un territoire à Nunavut dans l'est de l'Arctique s'inscrit dans la même perspective. Dans un contexte d'administration publique, certains droits des Inuit pourraient être protégés de façon spéciale.

Le programme constitutionnel concernant les autochtones va au-delà de la question de l'autonomie gouvernementale. Les droits des autochtones et les droits issus des traités maintenant reconnus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'ont pas encore été définis. En outre, les Canadiens autochtones s'intéressent vivement aux nombreuses modifications constitutionnelles actuellement envisagées. Il faut continuer à parler de ces questions et des autres qui leur sont reliées.

La participation accrue des autochtones à l'ensemble des structures sociales, politiques et économiques du Canada est souhaitable. Ces peuples ont toujours été sous-représentés dans les institutions politiques canadiennes. Certaines provinces étudient présentement des mécanismes spéciaux de représentation des peuples autochtones au sein de leurs propres organes décisionnels, y compris les assemblées législatives provinciales. La Commission royale sur la réforme électorale étudie actuellement la représentation des autochtones à la Chambre des communes.

De nombreuses questions constitutionnelles concernant les autochtones demeurent en suspens. Beaucoup de travail reste à faire et des débats doivent être amorcés si l'on veut élaborer un cadre constitutionnel qui permettrait aux peuples autochtones de réaliser leur plein potentiel au Canada.

Les propositions du gouvernement fédéral

Pour les peuples autochtones du Canada, les propositions que le gouvernement fédéral a déposées, le 25 septembre 1991, devant le Comité mixte parlementaire sur le renouvellement du Canada constituent un important pas en avant dans la recherche de l'autonomie gouvernementale. Elles représentent une authentique tentative pour atteindre le consensus qui donnera éventuellement lieu à la constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Il faut comprendre qu'il s'agit bien de propositions. Ces propositions ne constituent pas le dernier mot du gouvernement fédéral et elles tiendront compte des suggestions qui seront mises de l'avant par les peuples autochtones, le Comité parlementaire, les provinces et les autres groupes intéressés.

En résumé, le gouvernement propose ce qui suit :

- La « clause Canada » qui figurera à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867* inclura la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada.
- Les peuples autochtones participeront aux discussions constitutionnelles.
- Le droit à l'autonomie gouvernementale sera constitutionnalisé immédiatement. Les négociations commenceront tout de suite et les ententes conclues seront protégées dans la Constitution au fur et à mesure qu'elles seront élaborées. Après une période de dix ans, ce droit deviendra exécutoire auprès des tribunaux. Cela encouragera toutes les parties à négocier.
- Un processus constitutionnel continu relatif aux questions intéressant les autochtones sera inscrit dans la Constitution.
- La garantie d'une représentation des autochtones au sein d'un Sénat réformé sera accordée.

La place unique des autochtones au Canada doit être reconnue. C'est pourquoi le gouvernement a proposé que la clause Canada, qui sera incorporée à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mentionne le fait que les autochtones se gouvernaient avant l'arrivée des premiers colons et que leurs droits sont protégés dans la Constitution. Cette reconnaissance constituera non seulement un énoncé déclaratoire des valeurs canadiennes, mais elle aidera à interpréter les dispositions de la Constitution elle-même, y compris celles qui traitent spécifiquement des peuples autochtones.

Le caractère unique des peuples autochtones et leurs droits doivent être renforcés par l'inclusion dans la Constitution d'une reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale. Il est évident que reconnaître un droit qui est entièrement sujet à des ententes négociées n'est pas acceptable aux

peuples autochtones, qui n'ont généralement pas beaucoup de marge de manoeuvre à la table de négociation à cause de leurs populations dispersées. Il convient de constitutionnaliser ce droit dès maintenant de façon à améliorer la position de négociation des peuples autochtones et à garantir ce droit. Cette reconnaissance et cette protection de l'autonomie gouvernementale sont les plus fortes que le gouvernement fédéral ait jamais avancées.

Les propositions fédérales prévoient l'inscription dans la Constitution et le plein exercice d'un tel droit. Les peuples autochtones affirment qu'ils ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, lequel droit ne dépend pas de la reconnaissance des gouvernements non autochtones. Ils estiment néanmoins que ce droit inhérent doit être énoncé dans la loi fondamentale du pays afin que tous puissent en prendre acte.

Aucun niveau de gouvernement ne peut agir en complète indépendance des autres. C'est pourquoi le droit dont le gouvernement du Canada propose la constitutionnalisation s'exercerait dans le contexte de la fédération canadienne. Cela refléterait le fait que les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et autochtones doivent travailler ensemble et négocier des ententes de façon coopérative.

Les populations autochtones seraient régies par un mélange de lois autochtones, fédérales et provinciales ou territoriales. La proposition fédérale illustre le principe sous-jacent selon lequel la nature exacte de la relation entre les lois fédérales, provinciales et autochtones devrait être décidée par le biais de négociations plutôt que par celui des tribunaux. Toutefois, ceux-ci pourraient se prononcer sur cette question après la période de dix ans en l'absence d'entente.

Le gouvernement fédéral n'accepte pas le raisonnement voulant que les nations autochtones seraient des nations souveraines au sens international du terme, ou qu'elles auraient le droit de décider unilatéralement à quelle loi, fédérale ou provinciale elles sont astreintes.

Aux termes de la proposition fédérale, le droit à l'autonomie gouvernementale serait inscrit immédiatement dans la Constitution. Les ententes négociées pourraient cependant être mises en oeuvre et profiter de la protection constitutionnelle au fur et à mesure qu'elles sont conclues. Après dix ans, ce droit deviendrait exécutoire auprès des tribunaux. L'idée d'appliquer un délai n'est pas de limiter ce droit de quelque façon, mais de donner de bonnes chances de succès aux négociations destinées à mettre au point les détails complexes de la relation entre les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et autochtones. Les accords conclus au cours de la période de dix ans pourraient recevoir une protection constitutionnelle à mesure qu'ils sont achevés. Après cette période, les autochtones seraient libres de demander aux tribunaux de définir leurs droits s'ils ne sont pas satisfaits des résultats des négociations.

La proposition fédérale prévoit aussi l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux gouvernements autochtones. La Charte témoigne de la nécessité d'établir un équilibre entre les libertés et droits individuels et les autres droits. L'article 25 de la Charte en particulier prévoit que celle-ci ne porte pas atteinte aux droits particuliers des peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral propose de garantir la représentation des autochtones au Sénat. Cette représentation pourrait devenir un puissant outil servant à garantir que les peuples autochtones jouent un rôle important à la Chambre haute, y compris la responsabilité et les pouvoirs relatifs à la langue et à la

culture ainsi que la nomination des dirigeants des institutions culturelles et des conseils et organismes de réglementation fédéraux.

Enfin, le gouvernement fédéral reconnaît que les questions constitutionnelles liées au dossier autochtone ne seront pas toutes réglées par l'inscription du droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution. C'est pourquoi il est proposé d'insérer dans celle-ci un processus constitutionnel qui permettrait d'examiner les questions laissées en suspens, y compris les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence constitutionnelle de 1983, dont avaient convenu les gouvernements et les représentants des peuples autochtones. De plus, ce processus servirait à examiner les résultats des négociations sur l'autonomie gouvernementale menées durant la période de dix ans.

Conclusion

Le fait de comprendre l'évolution des rapports entre les Canadiens tant autochtones que non autochtones devrait nous aider à relever les défis actuels et à bâtir un Canada plus fort. Les peuples autochtones ont été les premiers habitants du territoire qui s'appelle maintenant le Canada. Leurs communautés et leurs cultures forment donc des éléments essentiels du passé et du présent de notre pays. Ils ont largement contribué à notre évolution historique et doivent par conséquent obtenir les moyens d'améliorer la vie de leurs communautés pour contribuer au maximum à l'avenir du Canada.

Pendant trop longtemps les gouvernements ont prétendu savoir ce qui était bon pour les peuples autochtones; il est à espérer que les peuples autochtones auront maintenant l'occasion de dire aux gouvernements ce qui est bon pour eux. Le débat entre les autochtones et les non-autochtones devrait susciter la participation de tous les Canadiens en vue de parvenir à un nouveau partenariat qui répondra aux aspirations de tous.

Comment participer

Si vous désirez obtenir plus de renseignements sur les propositions du gouvernement fédéral en vue de la réforme constitutionnelle, et plus précisément sur les propositions qui ont trait aux autochtones canadiens, vous pouvez composer sans frais le numéro suivant :

1-800-561-1188

Personnes sourdes ou malentendants,
composez le

1-800-567-1992 (ATME/ATS)

Si vous désirez participer aux discussions ou exprimer vos opinions sur les propositions du gouvernement fédéral en vue de la réforme constitutionnelle, notamment les propositions qui ont trait aux autochtones canadiens, vous pouvez écrire à l'adresse suivante :

Le comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada

Édifice Wellington, pièce 613
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Les associations autochtones ont mis sur pied leur propre processus consultatif sur les questions constitutionnelles. Ce document ne reflète pas nécessairement leurs vues ni leurs positions. Pour obtenir plus de renseignements sur les positions des associations ou pour leur faire part de vos opinions, vous pouvez leur téléphoner ou leur écrire. Deux des associations nationales autochtones nous ont fourni les adresses suivantes :

Conseil national des Métis
558 Whitewood Crescent
Saskatoon (Saskatchewan)
S7J 4L1
Téléphone : 1-306-373-8855
Télécopieur : 1-306-373-3755

Conseil des autochtones du Canada
Commission d'enquête sur la Constitution
384, rue Bank, 2e étage
Ottawa (Ontario) K2P 1Y4
Téléphone : 1-613-238-3511
Télécopieur : 1-613-230-6273